

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 20.2.2026 klo 9.30 / HE 189/2025 vp / Asiantuntijapyyntö

Mika Kortelainen, professori (Turun yliopisto), tutkimusprofessori (THL)

Tässä lausunnossa arvioin hallituksen esitystä HE 189/2025 vp erityisesti hyvinvointialueiden alijäämien kattamisvelvoitetta koskevan sääntelyn näkökulmasta. Arvio perustuu terveystaloustieteelliseen ja julkistaloudelliseen tutkimuskirjallisuuteen sekä viimeaikaisiin riippumattomiin arvioihin hyvinvointialueuudistuksesta ja hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmästä. Lausunnossa hyödynnetään erityisesti hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnin eli ns. Erholan raportin keskeisiä havaintoja, jonka rahoitusjärjestelmää koskevaan arviointiin olen osallistunut.

Lähtökohtani on, että alijäämien kattamisajan rajattu ja poikkeuksellinen pidennys on lyhyellä aikavälillä perusteltu, erityisesti huomioiden sääntelyn väliaikainen luonne ja hyvinvointialueuudistuksen käynnistysvaihe. Ehdotettu sääntely sisältää kuitenkin myös potentiaalisesti merkittäviä riskejä rahoitusjärjestelmän uskottavuuden, läpinäkyvyyden ja pitkän aikavälin kannustimien näkökulmasta.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valtiovarainministeriö voisi hyvinvointialueen hakemuksesta myöntää lisäaikaa ennen vuotta 2025 kertyneiden alijäämien kattamiseen siten, että alijäämät olisi katettava viimeistään vuoden 2027 tai 2028 loppuun mennessä. Sääntely olisi luonteeltaan väliaikaista ja voimassa 31.12.2029 asti. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia hyvinvointialueiden investointisuunnitelmien toimittamista koskeviin määräaikoihin.

Esityksen perusteluissa korostetaan tarvetta turvata lakisääteisten palvelujen saatavuus ja välttää liian nopeita ja hallitsemattomia sopeutustoimia tilanteessa, jossa useilla hyvinvointialueilla alijäämien kattaminen nykyisessä määräajassa olisi erittäin haastavaa.

Arvio alijäämien kattamisajan pidennyksen perusteluista

Lyhyen aikavälin perusteltavuus

Hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnin mukaan hyvinvointialueiden taloudellinen tilanne on uudistuksen alkuvuosina kehittynyt odotettua heikommin, ja alijäämien kertyminen on ollut laajaa. Tämä on osin seurausta uudistuksen mittakaavasta, siirtymävaiheen epävarmuudesta sekä samanaikaisista toimintaympäristön muutoksista.

Näissä olosuhteissa rajattu ja määräaikainen lisäaika alijäämien kattamiselle voidaan lyhyellä aikavälillä nähdä perusteltuna keinona. Se voi mahdollistaa hallitumman sopeutuksen, vähentää tarvetta äkillisiin ja vaikeasti hallittaviin kustannusleikkauksiin sekä tukea suunnitelmallisten palvelurakennemuutosten toteuttamista.

Pitkän aikavälin riskit ja kannustinvaikutukset

Vaikka lisäaika voi olla lyhyellä aikavälillä perusteltu, siihen liittyy merkittäviä pitkän aikavälin riskejä. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on laajasti osoitettu, että toistuvat tai harkinnanvaraiset poikkeamat budjettikurista voivat johtaa ns. *pehmeän budjettirajoitteen* (soft budget constraint) ongelmaan. Tällöin toimijat alkavat odottaa, että alijäämiin reagoidaan myöhemmin joustamalla säännöistä uudestaan tai lisäämällä rahoitusta, mikä ajan myötä heikentää kannustimia ajoissa tehtäviin sopeutuksiin.

Hyvinvointialueiden tapauksessa tämä riski korostuu, koska alueilla ei ole omaa verotusoikeutta ja lisärahoituspäätökset tehdään valtion tasolla. Mikäli alijäämien kattamisvelvoitteen määräaikaa pidennetään harkinnanvaraisesti useita kertoja tai ilman selkeitä ja etukäteen määriteltyjä reunaehtoja, rahoitusjärjestelmän uskottavuus ja ennakoitavuus heikkenevät.

Objektiivisuus, läpinäkyvyys ja harkintavallan ongelma

Keskeinen huoleni hallituksen esityksessä liittyy siihen, että valtiovarainministeriölle ehdotetaan merkittävää harkintavaltaa ilman, että päätöksenteko sidottaisiin selkeästi määriteltyihin ja etukäteen tunnettuihin taloudellisiin kriteereihin. Hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnissa korostetaan rahoitusjärjestelmän sääntöpohjaisuuden, läpinäkyvyyden ja ennakoitavuuden keskeistä merkitystä järjestelmän uskottavuuden kannalta. Huomio koskee erityisesti sääntelyn käytännön toimeenpanoa, ei sinänsä väliaikaisen lisääjän mahdollistamista.

Mikäli päätökset alijäämien kattamisajan pidennyksistä perustuvat tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan ilman selkeitä mittareita (kuten sopeutustoimien mitoitus, kustannuskehityksen uskottavuus tai pitkän aikavälin tasapainopolku), syntyy riski rahoitusjärjestelmän objektiivisuuden heikkenemisestä. Tämä voi lisätä alueiden välistä kokemusta epätasapuolisuudesta ja voi altistaa rahoituspäätöksiä politisoitumiselle.

Lisäksi harkinnanvaraisuuden lisääminen voi heikentää hyvinvointialueiden kannustimia toteuttaa ajoissa rakenteellisia uudistuksia ja toiminnan tehostamista sekä lisätä toistuvien lisärahoitus- ja lisäaikapyyntöjen todennäköisyyttä.

Suhde hyvinvointialueuudistuksen arvioihin ja suosituksiin

Hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnissa korostetaan, että rahoitusjärjestelmän kehittämisen tulisi vahvistaa: (i) sääntöpohjaisuutta ja ennakoitavuutta, (ii) kannustimia kustannusvaikuttavuuteen ja tuottavuuden parantamiseen, (iii) selkeää vastuunjakoa kansallisen ohjauksen ja alueellisen itsehallinnon välillä.

Ehdotettu lakimuutos kulkee osittain vastakkaiseen suuntaan lisäämällä tapauskohtaista harkintaa ilman, että samalla vahvistetaan sääntöjen ja mittareiden roolia. Tämän vuoksi pidän tärkeänä, että mahdollinen alijäämien kattamisajan pidennys kytketään entistä selkeämmin mitattaviin ja julkisesti läpinäkyviin kriteereihin.

Johtopäätökset ja suositukset

Yhteenvetona esitän seuraavat keskeiset huomiot:

- Rajattu lisäaika alijäämien kattamiseen on lyhyellä aikavälillä perusteltu hyvinvointialueuudistuksen siirtymävaiheessa.
- Pitkän aikavälin kannustinriskit ovat kuitenkin merkittäviä, erityisesti pehmeän budjettirajoitteen vahvistumisen osalta.
- Valtiovarainministeriön harkintavaltaa tulisi sitoa selkeästi määriteltyihin, etukäteen tiedossa oleviin taloudellisiin kriteereihin järjestelmän objektiivisuuden ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi.
- Lakimuutoksen tulisi olla aidosti poikkeuksellinen ja kertaluonteinen, eikä se saisi muodostaa ennakkotapausta toistuville joustoille.

Pidän tärkeänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta arvioi esitystä paitsi lyhyen aikavälin sopeutustarpeiden myös hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän pitkän aikavälin kestävyys ja uskottavuuden näkökulmasta. Esitettyjä riskejä on mahdollista olennaisesti lieventää, mikäli lakimuutoksen soveltaminen sidotaan selkeisiin, julkisesti läpinäkyviin ja ennakolta määriteltyihin kriteereihin sekä rajataan aidosti kertaluonteiseksi.

Olen valmis tarkentamaan lausuntoani valiokunnan niin halutessa ja osallistumaan jatkokeskusteluihin kuulemistilaisuudessa.

Mika Kortelainen

Professori, Turun yliopisto

Tutkimusprofessori, THL